

УДК 347.73

Білінський Д. О., к.ю.н., доцент кафедри фінансового права  
Національного юридичного університету ім. Я. Мудрого

## Про місце публічного кредиту у складі фінансової системи: правовий аспект

У статті проаналізовано правову природу публічного кредиту, акцентовано увагу на його перевагах та недоліках. Визначено місце публічного кредиту у складі публічної фінансової системи. Робиться висновок щодо недоцільності протиставлення категорій «фінанси» та «кредит». Наголошується на тому, що у фінансово-правових працях мова йде переважно про окремі аспекти державного кредиту, залишаючи поза увагою питання муніципального кредиту, який також є складовою публічної фінансової системи.

**Ключові слова:** фінанси, фінансова система, фінансова діяльність, фінансові правовідносини, публічний кредит.

В статтю проаналізовано правову природу публічного кредиту, акцентується увага на його перевагах і недоліках. Определено место публічного кредиту в составе публічної фінансової системи. Делается вывод о нецелесообразности противопоставления категорій «финансы» и «кредит». Подчеркивается, что в фінансово-правових трудах речь идет преимущественно об отдельных аспектах государственного кредита, оставляя без внимания вопросы муниципального кредита, который также является составной публічної фінансової системи.

**Ключевые слова:** финансы, финансовая система, финансовая деятельность, финансовые правоотношения, публичный кредит.

The article analyzes the legal nature of public credit, focuses on the advantages and disadvantages. The place of public credit as part of the public financial system. The conclusion is not appropriate to opposing categories of "Finance" and "credit". It is emphasized that in the financial and legal writings it is mostly about specific aspects of public credit, leaving aside questions of municipal credit, which is also a component of the public financial system.

**Keywords:** finance, financial system, financial services, financial legal, public credit.

**Вступ.** З'ясування природи фінансово-правових відносин починається з виділення та визначення вихідних суспільних категорій та конструкцій, які в подальшому набувають відповідного правового регулювання. Однорідні суспільні відносини характеризують такі явища як «фінансова діяльність», «фінансова система», «фонди коштів». Ми вважаємо, що вищевказані категорії являються сферою міжгалузевого впливу, який забезпечується як засобами приватного, так і публічного права. Наприклад, та ж фінансова система може включати у якості складових елементів фінанси фізичних, юридичних осіб, відповідних територіальних утворень, держави.

**Постановка завдання.** Одними із пріоритетних завдань при удосконаленні публічної фінансової системи були і залишаються питання створення ефективних інститутів мобілізації публічних фінансів. Формування публічних фінансів можливе як за рахунок способів обов'язкової мобілізації (справляння податків, зборів, інших обов'язкових платежів), а також через добровільну мобілізацію (реалізація публічного кредиту та ін.). Особливу увагу в цій статті, хотілося б звернути на публічний кредит, який має низку відмінних рис. Як справедливо зазначав С.Д. Ципкін: «Добровільність, терміновість, поворотність, відплатність - це ознаки, які визначали можливість виділення державного кредиту в окрему, самостійну ланку фінансової системи» [9, с. 17].

Так, зазначеній проблематиці у різні часи присвятили свої доробки А. М. Александров, М.М. Алексєєнко, М.Б. Богачевский, К.Діцель, Н.А. Зайцева, М.В. Карасьова, Г. Цахаріє, С.Д. Ципкін та інші. Проте, у роботах названих авторів мова йде переважно

про окремі аспекти державного кредиту, залишаючи поза увагою питання муніципального кредиту, який також є складовою публічної фінансової системи.

**Результати дослідження.** Характеризуючи фінансову систему, ми хотіли б акцентувати увагу на трьох аспектах її структурування. На наш погляд, фінансова система включає:

а) фінанси фізичних та юридичних осіб. Правове регулювання цих відносин. Безумовно, забезпечується, перш за все, приписами приватного права та, перш за все – цивільним правом. Зрозуміло, що при цьому йдеться не про одногалузевий вплив. Затребовані і господарсько-правові, трудові і т.д. норми, які базуються на диспозитивних методах регулювання;

б) фінансова система держави. В цьому випадку вже йдеться про виключно публічно-правове регулювання, яке зосереджується на правовому забезпеченні обігу коштів держави. Зрозуміло, що це виключний предмет фінансового права. В той же час, це лише частина тих відносин, які регулюються фінансово-правовою галуззю – відносини, які охоплюють обіг державних централізованих (на рівні державного бюджету) та децентралізованих коштів;

в) публічна фінансова система. Подібний механізм найбільш повно виражає орієнтованість фінансово-правового регулювання. На жаль, фінансове право дуже часто пов'язують з регулюванням відносин в межах фінансової системи держави. Ми з цим не можемо погодитись. Фінансово-правовий вплив обумовлює врегулювання руху коштів всіх публічних утворень, які знаходяться в межах кордонів держави. Тому ми вважаємо, що публічна фінансова система включає як фінансову систему держави, так і фінансову систему територіальних громад. Саме із цих двох чинників і складається публічна фінансова система. Зрозуміло, що в деяких випадках їх дуже складно відірвати одне від одного. Це пояснюється тим, що забезпечення публічних інтересів на рівні територіальних громад здійснюється як за рахунок коштів державного бюджету (фінансування потреб громадян України, які має забезпечити держава незалежно від того, на якій території вони проживають), так і за рахунок коштів місцевих бюджетів (кошти, які заробляються на місцях, спрямовані на задоволення потреб виключно тих осіб, які проживають на території відповідних територіальних громад та управління якими здійснюється місцевими радами).

Питання щодо переваг та недоліків публічного кредиту серед зазначених способів мобілізації вже тривалий час знаходяться в колі зору дослідників публічних фінансів, причому можна знайти діаметрально протилежні точки зору. Так, ще у 1830 році Г. Цахаріє зауважував: «Тільки у новому часі відкрилася таємниця державного кредиту, доведено до досконалості мистецтво брати в борг, і це вміння практикується тепер в таких масштабах, що викликає здивування в теперішньому та побоювання за майбутнє» [12, с.20]. Д. Рікардо, безумовно віддає перевагу податку перед позикою в справах погашення надзвичайних державних витрат [11, с.30]. Поруч з різко негативними характеристиками публічного кредиту, можна знайти такі невиправдано оптимістичні підходи. К.Діцель зауважував: «Чим більшу частку загальних державних видатків поглинають відсоткові платежі за державним боргом, тим народ багатший, а народне господарство є процвітаючим та прогресивним» [10, с.200].

М.М. Алексєєнко, розмірковуючи про природу державного кредиту, застерігав щодо необхідності відмовитись від різних міркувань (як позитивних так і негативних). Він зауважував, що звинувачувати безпосередньо кредит у банкрутстві так само безпідставно, як і визнавати за ним створення капіталів [2, с.13]. Сучасні дослідники правового регулювання здійснення державного кредиту теж звертають увагу на його

особливе місце в публічній фінансовій системі. Так, Н.А. Зайцева зазначає, що разом з такими методами мобілізації публічних фінансів, як підвищення податкових ставок та емісія, державний кредит має свої переваги. Зокрема, за допомогою державного кредиту можна зібрати великі суми грошових коштів за короткий строк без загрози інфляції, яка б скоріше за все відбулася з емісією [5, с.36].

В фінансово-правових дослідженнях існують різні підходи щодо визначення співвідношення між категоріями «фінанси» та «кредит».

Так, А.М Александров зауважує, що з фінансами безпосередньо пов'язаний кредит. Але його призначення інше, ніж фінансів [1, с. 35]. Вчений зауважував, що система фінансів складається з декількох ланок, кожне з яких має свої особливості, як у відношенні об'єктів фінансування, так і джерел мобілізації ресурсів. Дані ланки разом складають єдину фінансову систему суспільства. Фінансова система держави складається з: державного бюджету, фінансів державних підприємств і галузей господарств і фінансів кооперативно-колгоспних організацій державного соціального страхування, державного майнового і особистого страхування, державних позик і ощадних яас.

М.Б. Богачевський не включав до складу фінансової системи кредитну систему, на думку вченого фінансова система складається з декількох ланок (інститутів), розташованих визначеною системою фінансових установ, організаційно об'єднаних в одне ціле, маючи свої завдання і функції, грошовий фонд, специфічні методи і джерела створення і використання цього фонду. Фінансова система, на його думку, включає бюджетну систему, державне соціальне страхування, державне майнове і особисте страхування, а також систему фінансів підприємств і галузей господарства [3, с. 55].

На нашу думку, не зовсім доречним є розділення, вищезазначеними авторами, фінансів та кредиту та виокремлення різних призначень у цих категоріях. Оскільки публічний кредит має своїм основним призначенням забезпечення мобілізації на першій стадії фінансової діяльності. Слід погодитися із С.Д. Ципкіним, який звертає увагу на те, що наявність особливих принципів кредиту лише відрізняє його від інших ланок фінансової системи, але не кредит від фінансів. В кінцевому рахунку, всі ці відмінності тільки в середині цілого [9, с. 18]. Ми виходимо з того, що публічна фінансова система включає в себе таку ланку як публічний кредит.

С.Д. Ципкін, структуруючи фінансову систему, розмістив у відповідній послідовності, ієрархії її інститути. Послідовність їхнього розташування обумовлювалася значимістю у фінансовій діяльності, участю в русі публічних коштів. Унаслідок цього, фінансова система включала, на його думку, наступні інститути: а) державний бюджет (бюджетне право); б) фінанси підприємств; в) державне майнове і особисте страхування; г) державне соціальне страхування; д) кредит (банківський і державний) [9, с.20].

Хотілося б наголосити на тому що така динамічна категорія як публічна фінансова система, із плином часу звичайно певним чином переструктурується, значення її окремих елементів трансформуються. Зокрема, в сучасних умовах публічний кредит – одне із вагомих джерел для покриття витрат бюджетів. Цілком справедливою є думка Е. Д. Соколової [8, с. 11], що зміни, що відбулися в політичній та соціально-економічній сферах суспільства після розпаду СРСР, не могли не вплинути на зміст і структуру фінансової системи країни.

Саме тому, вчинній публічній фінансовій системі публічний кредит займає одне із провідних місць. Як наслідок важливості публічного кредиту для функціонування фінансової системи, державою для регулювання цього коло суспільних відносин, використовуються норми, що містяться, насамперед, в нормативно-правових актах у

формі законів. Так, у ч.2 ст.92 Конституції України закріплено, що виключно законами України встановлюються: Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків [7]. Норми Конституції відносно державного кредитування набувають розвитку у певних положеннях Бюджетного кодексу України [4], Законах України “Про Державний бюджет України” (на відповідний рік), інших законів та підзаконних нормативно-правових актах.

Саме інститут публічного кредиту відмежовує норми, що регулюють відносини, характеризуючи участь фізичних і юридичних осіб у формуванні централізованих фондів грошових коштів держави та територіальних громад. Слід погодитися із Н.А. Зайцевою [5, с. 40], що специфічний суб'єктний склад цих відносин (кредитори – фізичні і юридичні особи, боржник – держава або територіальні громади) обумовлює і особливий режим об'єкту – тимчасово вільні кошти громадян України, іноземців та осіб без громадянства, юридичних осіб. Переміщення таких коштів і обумовлює формування додаткових фінансових ресурсів, які можуть акумулюватись та використовуватись публічними утвореннями на платних та поворотних засадах.

**Висновки.** Вважаємо, що публічну фінансову систему слід розглядати як динамічну категорію, отже і складові цієї системи з розвитком економічних відносин видозмінюються, перерозподіляється значення окремих елементів усередині фінансової системи. Однією із складових публічної фінансової системи є публічний кредит. Звичайно можна продовжувати аналіз переваг та недоліків публічного кредиту, проте слід визнати, що це затребуваний та поширений механізм формування публічних фінансів у сучасних фінансових системах.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Александров А. М. Финансовая система СССР / А.М. Александров – М.: Госфиниздат, 1956. – 70 с.
2. Алексеенко М.М. Государственный кредит: Очерк нарастания государственного долга в Англии и Франции / М.М. Алексеенко – Харьков: Унив. тип., 1872. – 426 с.
3. Богачевский М. Б. Финансы и кредит СССР / М. Б. Богачевский. - М: Экономика, 1964. - 336 с.
4. Бюджетный кодекс Украины від 08 липня 2010 року № 2456-VI // Голос України от 04.08.2010 – № 143.
5. Зайцева Н. А. Правове регулювання державного кредиту в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. А.Зайцева. – М., 2009. – 206 с.
6. Карасева М.В. Финансовое правоотношение / М.В. Карасева. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1997. – 302 с.
7. Конституція України // Відомості Верховної Ради. – 1996. – №30. – Ст. 141.
8. Соколова Э. Д. Правовые основы финансовой системы России [Текст] / Э. Д. Соколова; отв. ред. Е. Ю. Грачева. – М.: ИД «Юриспруденция», 2006. – 112 с.
9. Ципкин С.Д. Правовое регулирование государственного кредита в РСФСР / С.Д. Ципкин – М.: Знание, 1977. - 64 с.
10. Dietzel C., Das System der Staatsanleihen im Zusammenhang der Volkswirtschaft betrachtet. / C. Dietzel– Heidelberg. – 1855. S. 200.
11. Ricardo D. Principles of Political Economy, and Taxation. Front Cover. – /D. Ricardo. J. Murray, 1817 - Economics - 589 p.
12. Zachariae H., Ueber das Schuldenwesen der Staaten des heutigen Europa. - / H. Zachariae - Leipz. 1830.